

VI CONGRESO INTERNACIONAL DE LA REGULACIÓN

servicios públicos, participación e innovación

“Innovación, modelos de gestión de infraestructuras y servicios públicos basados en resultados, y escenarios de participación de usuarios”

Expositor: Ignacio Aragone,
Especialista Legal en APP y Regulación



UNOPS



**NACIONES UNIDAS
COSTA RICA**





ÍNDICE

- Innovación e impacto en modelos de gestión
- Evolución en los modelos de gestión: de los sistemas basados en “inputs/outputs”, a los basados en performance
- Rol de los usuarios / participación ciudadana en los nuevos escenarios





1. Innovación e impacto en modelos de gestión

- Los avances tecnológicos y evolución de diferentes actividades llevan a mayores requerimientos de usuarios por una creciente mejora de alcance y calidad de servicios públicos; lo que a su vez demanda escenarios de inversión específicos.
- Tradicionalmente, los resultados de la prestación de servicios públicos se han “medido” sobre la base del costo / inversiones realizadas, y de la confiabilidad del servicio prestado. Sin perjuicio, en los últimos años se ha venido poniendo mayor énfasis en objetivos tales como generar mayores incentivos para una más eficiente prestación de servicios, ejecución de inversiones, asignación de riesgos, y flexibilidad para su adaptación progresiva a la evolución del sector y nuevas demandas de los usuarios.
- Como respuesta al requerimiento de servicios en mejor y creciente relación “calidad-precio”, en los últimos tiempos, se ha venido gestando un cambio de paradigmas en lo que respecta al régimen aplicable a las inversiones y su gestión a realizarse en tales sectores; pasándose de modelos basados en “inputs” (cost of service) o “outputs”, a modelos basados en la “performance” o resultados; con implicancias en múltiples aspectos, incluidos los escenarios de participación de usuarios.



2. Evolución en los modelos de gestión: de los sistemas basados en inputs/outputs, a los de “performance”

El modelo tradicional: Inputs/Outputs-Based Management

- En el modelo tradicional, la regulación (legal/reglamentaria y/o contractual) incentivaba esencialmente la expansión de inversiones en infraestructuras y servicios (expansión de una red de alcantarillado, red eléctrica, red ferroviaria, red vial, etc.)
- En el campo de actividades desarrolladas bajo mecanismos de gestión directa por empresas prestadoras de servicios públicos, el sistema se basa en el modelo “*cost of service regulation*”, conforme al cual la fijación de las tarifas se establece a partir de los costos totales de la empresa prestadora de servicios públicos para proporcionar el servicio respectivo, más su correspondiente rendimiento o beneficio porcentual.
- En el escenario de desarrollo de proyectos bajo mecanismos de gestión indirecta, la aplicación de este sistema puede tener lugar bajo las siguientes modalidades:
 - Inputs-Based Contracts: los pagos se realizan en función de los costos de los insumos (materiales, equipos, recurso humano, etc.) aplicados a la actividad o servicio según la cantidad entregada.
 - Outputs- Based Contracts: en estos casos, los pagos son recibidos en función de unidades de producto o servicios completados y entregados, conforme a lo previsto en el contrato; asumiendo el Desarrollador/ Contratista el riesgo referido a los costos de insumos.



2. Evolución en los modelos de gestión: de los sistemas basados en inputs/outputs, a los de “performance”

El modelo tradicional: Inputs/Outputs-Based Management (cont.)

- En el ámbito de actividades desarrolladas a partir de modalidades contractuales de gestión indirecta, la aplicación del modelo tradicional, ha evidenciado los siguientes resultados negativos:
 - Incentivan llevar a cabo la mayor cantidad posible de obras/servicios con el fin de maximizar ingresos y beneficios;
 - No contempla como escenarios previsibles, la flexibilidad contractual para adaptarse a diferentes circunstancias
 - Presenta ineficiencias desde el punto de vista de asunción de responsabilidades, transferencia de riesgos, y asunción de costos
- En el ámbito de actividad de empresas prestadoras de servicios públicos, la aplicación de este modelo regulatorio tradicional (con sus respectivas variantes), ha puesto de manifiesto resultados negativos en las siguientes áreas:
 - Falta de incentivos para reducir costos y asignar recursos de manera eficiente..
 - Falta de flexibilidad para adaptarse a los desafíos que enfrenta el desarrollo de proyectos de infraestructuras y servicios / evolución sectorial



2. Evolución en los modelos de gestión: de los sistemas basados en inputs/outputs, a los de “performance”

“Performance-based Management” (“PBM”)

- Desde un punto de vista conceptual, el desarrollo de proyectos de inversión en infraestructuras y servicios a través del mecanismo “PBM” parte de una lógica completamente diferente; puesto que antes que en el producto / unidad de servicio que se contrata y/o el costo de sus insumos, el foco se pone en un resultado determinado; y para lo cual, la empresa prestadora definirá cómo cumplirá esos objetivos, a partir de unas especificaciones técnicas obligatorias.
- Introduciendo elementos de este tipo, los entes reguladores tienen la capacidad de reformular enfoques regulatorios tradicionales, dentro de los contextos y espacios habilitados legalmente
- Existen diferentes modalidades, instrumentos o herramientas a partir de los cuales se pueden adoptar esquemas de tipo “PBM”, uno de los más ampliamente utilizados es el de establecer niveles de servicio / indicadores de desempeño (“key performance indicators” – “KPIs”) a partir de los cuales medir los resultados.; y previéndose la aplicación de mecanismos de deducciones a su contraprestación, en caso de no alcanzarse los mismos.



2. Evolución en los modelos de gestión: de los sistemas basados en inputs/outputs, a los de “performance”

“Performance-based Management” (“PBM”) (cont.)

- Estas deducciones, dependiendo de los casos y modalidades contractuales aplicables, pueden aplicarse como deducciones en beneficio de la Contratante, y/o deducciones en beneficios de los usuarios. Estos sistemas de deducciones no constituyen penalizaciones contractuales o sanciones administrativas (dependiendo de en dónde estén reguladas), por lo que su aplicación puede complementarse con aplicación de multas y otro tipo de sanciones administrativas, dependiendo de la gravedad y temporalidad en que han configurado tales incumplimientos.
- La aplicación de este sistema tiene básicamente inicios en contratos de APP en el sentido amplio de la expresión, para irse extendiendo progresivamente a la actividad de empresas prestadoras de servicios públicos por derecho propio; dando lugar a diferentes modalidades de “performance based management”; con aplicación cada vez más extendida especialmente en el sector energético (ejemplo, iniciativa RIIO – “Revenue = Incentives + Innovation + Outputs”- en el Reino Unido dispuesta por OFGEM -Office of Gas and Electricity Markets.-, y actualmente RIIO 2).



2. Evolución en los modelos de gestión: de los sistemas basados en inputs/outputs, a los de “performance”

VENTAJAS DEL MODELO PBM VS. EL SISTEMA TRADICIONAL

- **Redefine el escenario de formulación de incentivos inadecuados a través del sistema regulatorio. En el escenario tradicional, el incentivo estaba orientado a aumentar la inversión en infraestructuras y servicios (con las variantes del caso en cuanto a dónde poner foco), lo cual no necesariamente tiene que estar alineado a los objetivos del Estado, usuarios y contribuyentes.** El PBM se orienta, en mejor medida, a asegurar el cumplimiento del objetivo principal de desarrollo de infraestructuras y servicios; esto es, asegurar servicios a los usuarios.
- Desalienta escenarios en donde se autorizan tarifas a partir de inversiones autorizadas que luego no se ejecutan.
- Permite un escenario de mayor involucramiento de la participación de usuarios y contribuyentes en los procesos de toma de decisiones en torno a qué tipo de inversiones realizar, niveles de servicios aplicables, acceso a información, protección de derechos, y control general de actividades a cargo de los desarrolladores / empresas prestadoras de servicios.
- Promueve escenarios de eficiencia en la contratación; especialmente en casos de delegación al sector privado a través de contratos tipo APP, puesto que la responsabilidad no se limita a la entrega de un producto o servicio, sino a asegurar el cumplimiento de ciertas condiciones de servicialidad durante un prolongado período de tiempo.
- Promueve escenarios de adaptación / flexibilidad a entornos cambiantes o evolutivos referidos al entorno de actividad



2. Evolución en los modelos de gestión: de los sistemas basados en inputs/outputs, a los de “performance”

Desafíos de la definición y aplicación de KPIs

- Estrategia / criterios para definir los indicadores a utilizar (objetivamente medibles, claramente definidos, realistas, de relativamente sencilla evaluación de cumplimiento, de sencilla comprensión para los usuarios, así como para control de su cumplimiento, definidos a partir de un plazo a partir del cual se ajustarán, etc.)
- Acceso a la información como factor del éxito en la aplicación y funcionamiento de los KPIs
- Establecimiento de mecanismos de control específicos, dentro de un sistema de control enfocado al management
- Actuación del Regulador y coordinación con otras entidades públicas competentes, en regulación y control de KPIs
- Régimen de fijación de tarifas y mecanismo de contraprestación



3. Rol de los usuarios / participación ciudadana en los nuevos escenarios

- El falso dilema en la participación de usuarios / ciudadanía: ¿gobierno de tecnócratas o democracia participativa”?
- El escenario de participación a partir de diferentes posibles instancias de desarrollo de proyectos de infraestructuras y servicios
- Escenarios de participación según diferentes ámbitos competenciales de entidades públicas (ente regulador, órgano de defensa de la competencia, entidad pública contratante, etc.)
- Modalidades de participación de usuarios en procesos regulatorios
- Modalidades de participación de usuarios en procesos de control
- Desafíos para una eficiente participación de usuarios / ciudadanía en escenarios de PBM

¡Muchas gracias!



UNOPS



**NACIONES UNIDAS
COSTA RICA**

